Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/6923

12. 04. 90

Sachgebiet 1101

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß)

zu dem Entschließungsantrag der Abgeordneten Frau Dr. Hamm-Brücher, Frau Adler, Dr. Ahrens, Baum, Dr. Biedenkopf, Bindig, Börnsen (Bönstrup), Breuer, Bulmahn, Dr. Daniels (Regensburg), Duve, Egert, Dr. Feldmann, Frau Flinner, Frau Folz-Steinacker, Gansel, Frau Garbe, Frau Dr. Götte, Graf, Grünbeck, Häfner, Frau Hämmerle, Frau Dr. Hartenstein, Dr. Hauchler, Freiherr Heereman von Zuydtwyck, Dr. Hirsch, Hoss, Irmer, Frau Kelly, Kirschner, Kolbow, Koschnick, Krey, Kuhlwein, Lambinus, Leidinger, Leonhart, Lüder, Frau Matthäus-Maier,Dr. Mechtersheimer, Dr. Mertens (Bottrop), Frau Nickels, Dr. Niehuis, Dr. Niese, Oostergetelo, Peter (Kassel), Rind, Frau Saibold, Schäfer (Mainz), Schanz, Frau Schmidt (Nürnberg), Dr. Schöfberger, Frau Dr. Segall, Sielaff, Dr. Soell, Toetemeyer, Frau Unruh, Graf von Waldburg-Zeil, Weiler, Weiß (Kaiserslautern), Frau Will-Feld, Frau Wollny, Wüppesahl, Frau Würfel
— Drucksache 11/6045 —

zur Beschlußempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß)
— Drucksache 11/5962 —

A. Problem

Die Antragsteller fordern, „die Parlamentsreform als eine permanente Aufgabe verstärkt fortzusetzen und dabei zu konkreten weiterführenden Ergebnissen zu gelangen". Dazu beantragen sie, die Präsidentin des Deutschen Bundestages zu beauftragen, bis April 1990 geeignete Vorschläge für ein verbessertes Verfahren zu machen. Bis dahin soll nach dem Willen der Antragsteller auch endgültig über die Einführung der Regierungsbefragung und anderer Erprobungsmaßnahmen entschieden werden.

B. Lösung

Ablehnung des Antrages.

Abweichungen von den üblichen Verfahren zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages oder zu sonstigen Fortentwicklungen des parlamentarischen Verfahrens oder der parlamentarischen Organisation empfehlen sich ebensowenig wie Fristsetzungen für Beschlüsse zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit.

C. Alternative

Annahme des Antrags

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 11/6045 abzulehnen.

Bonn, den 8. Februar 1990

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Porzner	**Buschbom**	**Wiefelspütz**
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Buschbom und Wiefelspütz

Die Antragsteller des Antrages auf der Drucksache 11/6045 begehren, die Präsidentin des Deutschen Bundestages zu beauftragen, bis April 1990 geeignete Vorschläge für ein verbessertes Verfahren des Bundestages vorzulegen.

Einig ist sich der 1. Ausschuß mit den Antragstellern und anderen Mitgliedern des Bundestages, die wegen ihres herausgehobenen parlamentarischen Amtes oder ihres allgemeinen Interesses an der Selbstorganisation des Bundestages den Ausbau des Parlamentsrechts und die Verbesserung der parlamentarischen Arbeit betreiben, daß mit der Aussprache des Bundestages vom 13. Dezember 1989 und den Beschlüssen zur Änderung der Geschäftsordnung vom selben Tage die Beratungen über Anträge und Empfehlungen zur sachgerechten Fortentwicklung von Organisation und Verfahren des Bundestages nicht zu Ende sind oder sein können. Die zunächst zurückgestellten Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung (vgl. Teil II 3 des Berichts in Drucksache 11/5962), müssen zügig weiterberaten werden, wobei die Erfahrungen zu berücksichtigen sind, die bei der beschlossenen Erprobung von neuen Regelungen (vgl. Drucksache 11/5999) anfallen werden. Noch in der 11. Wahlperiode sollen dem Deutschen Bundestag Entscheidungsvorschläge unterbreitet werden. Dazu gehören nicht nur Änderungen der Geschäftsordnung, sondern möglicherweise auch die Verabschiedung eines Gesetzes zum Recht der Untersuchungsausschüsse. Dennoch werden einige Aufgaben erst in der 12. Wahlperiode fortgeführt oder beendet werden können, beispielsweise auf den Gebieten der deutsch-deutschen oder europäischen Zusammenarbeit von Parlamenten.

Der von den Antragstellern empfohlene Weg zur Fortsetzung der Beratungen über eine zweckmäßige Verbesserung der Arbeitsweise des Bundestages verspricht aber nicht den erwünschten Erfolg. Der 1. Ausschuß empfiehlt daher die Ablehnung des Antrages.

Es wäre folglich ein bedauerliches Mißverständnis, würde aus der Ablehnung des Antrages in Drucksache 11/6045 auf eine Absage an das gemeinsame Ziel, die Arbeitsweise des Bundestages stetig zu verbessern, geschlossen. Dieses Ziel ist zwar unstreitig. Der 1. Ausschuß empfiehlt aber die Ablehnung des Antrages, weil auf dem vorgeschlagenen Wege das erstrebte Ziel einer strukturellen Verbesserung der Verfahrens- und Organisationsordnung des Bundestages nicht in angemessener Weise herbeigeführt werden kann. Die herkömmlich in der Geschäftsordnung vorgesehenen Wege, Anträge zu stellen und diese im zuständigen Ausschuß zu beraten, sind aller Erfahrung nach erfolgversprechender, zumal Beschlußempfehlungen in parlamentarischen Angelegenheiten dem Parlamentsplenum vom dafür zuständigen 1. Ausschuß vorzulegen sind. Diesen Standpunkt hat der 1. Ausschuß auch schon bei der Ablehnung des Antrages auf Wiedereinsetzung der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform eingenommen (siehe BT-Drucksache 11/245; 11/1195, so beschlossen am 13. Dezember 1989). Wegen der vorgeschlagenen Frist für Vorschläge der Präsidentin ist außerdem zu berücksichtigen, daß die für Geschäftsordnungsänderungen zu nutzende Zeit bis zum Ende der 11. Wahlperiode kaum noch für gründliche Beratungen völlig neuer Vorschläge ausreichen könnte. Für den 12. Bundestag kann der 11. Bundestag ohnehin keine verbindlichen Beschlüsse über dessen Geschäftsordnung fassen. Der neue Bundestag ist im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie frei, die Geschäftsordnung des vorangegangenen Bundestages zur Gänze, teilweise oder gar nicht zu übernehmen.

Die Annahme des Antrages auf der Drucksache 11/6045 würde außerdem der Eigenart des Präsidentenamtes im Deutschen Bundestag nicht gerecht.

Sollte der Antrag bezwecken, daß der Präsidentin das Recht eingeräumt werden soll, von Amts wegen einen Antrag zu Änderungen der Geschäftsordnung einzubringen, würde das von der Regel abweichen, daß Vorlagen der Unterstützung von mindestens fünf v. H. der Mitglieder des Bundestages bedürfen. Falls der Bundestag eine entsprechende Abweichung von der Geschäftsordnung beschließen wollte, müßte er bedenken, daß er sich dann eine Ungleichbehandlung gleichberechtigter Abgeordneter vorhalten lassen müßte; dem Abgeordneten Wüppesahl hat der Bundestag nämlich nicht gestattet, unter Abweichung von § 76 Abs. 1 GO-BT Vorlagen allein einzubringen. Im übrigen würde ein der Präsidentin zugestandenes Initiativrecht auch lediglich dazu führen, daß die in ihrem Antrag enthaltenen Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung im üblichen Verfahren behandelt würden, also zur federführenden Beratung an den 1. Ausschuß überwiesen werden müßten.

Sollte der Antrag auf der Drucksache 11/6045 allerdings darauf abzielen, daß der Präsidentin die Vorlage einer Beschlußempfehlung an das Plenum des Bundestages erlaubt werden sollte, würde eine solche vom üblichen parlamentarischen Verfahren abweichende Beratungsweise bedeuten, daß die in die Ausschüsse gehörenden Fachverhandlungen zu den Anträgen in das Plenum verlagert würden, eine kritische Würdigung der Änderungsvorschläge unter Beachtung der parlamentarischen Erfahrungen und gleichfalls zu berücksichtigenden Parlamentsstrukturen und Parlamentsfunktionen erschwert oder gar eine Beschlußfassung des Plenums ohne ausreichende Aussprache herbeigeführt würde. Besondere Umstände, z. B. eine belegbare Eilbedürftigkeit wie bei § 107 Abs. 4 GO-BT, sprechen im vorliegenden Fall keineswegs für eine — dazu noch einmalige, nicht generelle — Abweichung von den geschäftsordnungsrechtlich üblichen Verfahren.

Gegen die Annahme des Entschließungsantrages auf Drucksache 11/6045 spricht insbesondere die Wahrung der Neutralität des Präsidentenamtes. Aus ihrer neutralen Stellung gerät die Präsidentin nicht heraus, wenn sie von sich aus — ohne Verpflichtung durch einen Plenarbeschluß — wie bisher in eigener Verantwortung aufgrund ihrer herkömmlichen Präsidentenrechte oder wie jedes Mitglied des Bundestages Vor-

schläge in der von der Geschäftsordnung vorgeschriebenen Form an die zuständigen Gremien des Bundestages leitet. Das übliche Verfahren zur Fortentwicklung des parlamentarischen Geschäftsganges und der parlamentarischen Organisation, nämlich Anträge zur Änderung der Geschäftsordnung im Bundestag einzubringen oder entsprechende Beratungen im Ältestenrat oder im Geschäftsordnungsausschuß zu initiieren, reichen aus, um neue Vorschläge zur Verbesserung der Parlamentsarbeit und des Parlamentsansehens — selbst kurzfristig — in den Bundestag einzubringen, dort zu beraten und zu entscheiden.

Im übrigen ist auch eine selbstverpflichtende Fristsetzung für weitere Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages abzulehnen.

Die von den Antragstellern erwähnten Ergänzungsmaßnahmen sollen nach dem Beschluß des Bundestages vom 13. Dezember 1989 bis Ende Juni 1990 laufen (PlPr 11/184, S. 14236/A i. V. m. BT-Drucksache 11/5999, Kap. I, S. 1). Sinn von Erprobungen ist gerade, in der parlamentarischen Praxis zu testen, ob die gefundenen Regeln vollständig, teilweise verändert, in geeigneter Weise ergänzt oder gar nicht beibehalten werden sollen. Vor Abschluß der vereinbarten Erprobungszeit die Geschäftsordnung bereits in einer vorbestimmten Weise bis Ende April 1990 ändern zu wollen, wäre widersinnig.

Diese Schwierigkeit wäre auch nicht ausgeräumt, falls der Bundestag einen späteren Termin für die gewünschten Änderungen der Geschäftsordnung bestimmen würde, beispielsweise Ende Juni oder Anfang September 1990. Auch diese Fristsetzung wäre nicht akzeptabel. Nach aller Erfahrung könnte eine wie auch immer geartete Frist nicht ohne weiteres eingehalten werden. Trotz aller Notwendigkeit, fällige Geschäftsordnungsänderungen so schnell wie möglich vorzunehmen, dürfen dennoch keine übereilten Beschlüsse gefaßt werden. Regelungen, die erprobt werden, können zwar am Ende der Erprobungszeit bereits auf allgemeinen Konsens treffen, müssen es aber nicht, so daß im letzteren Falle weitere Beratungen notwendig werden können.

Wenn der Bundestag entsprechend der Beschlußempfehlung des 1. Ausschusses den Antrag auf der Drucksache 11/6045 ablehnt, handelt er nicht einem Auftrag des Bundestages vom 8. Dezember 1986 zuwider. Der im Antrag behauptete Beschluß des Bundestages vom 8. Dezember 1986 ist in der zitierten Form überhaupt nicht gefaßt worden. Der 10. Deutsche Bundestag hätte wegen der Geschäftsordnungsautonomie jedes Bundestages auch nicht verbindlich für den 11. Deutschen Bundestag beschließen können.

Deshalb hatte seinerzeit der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung keineswegs in seiner Beschlußempfehlung eine Verpflichtung des 11. Bundestages vorgesehen, die vom 10. Bundestag begonnene Arbeit fortzusetzen. Er hatte vielmehr lediglich in seinem Bericht auf Drucksache 10/6688 unter Ziffer 1 Buchstabe b die folgende, nicht in die Beschlußempfehlung aufgenommene Empfehlung mitgeteilt: „Vom 11. Deutschen Bundestag wird erwartet, daß er die vom 10. Deutschen Bundestag begonnene Arbeit fortsetzt und dabei die nicht erledigten Anträge zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages aufgreift und berät, für deren abschließende Beratung und Entscheidung im 10. Deutschen Bundestag keine Zeit mehr war." Der Bundestag hatte dann auch in seiner 255. Sitzung vom 10. Dezember 1986 eine Entscheidung nur über die förmliche Beschlußempfehlung des Ausschusses getroffen (PlPr 11/255, S. 19867 B/C). Der amtierende Präsident hatte allerdings nach Ende der Beschlußfassung über die drei Nummern der Beschlußempfehlung des 1. Ausschusses auf die zitierte Empfehlung im Bericht des Ausschusses hingewiesen und wörtlich erklärt: „Meine Damen und Herren, zu den übrigen Anträgen und Empfehlungen zur Änderung der Geschäftsordnung verweise ich auf den Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung auf Drucksache 10/6688. Danach tritt der Ausschuß dafür ein, daß die Anliegen der Antragsteller in der kommenden Wahlperiode gründlich beraten und einer geeigneten Lösung zugeführt werden" (PlPr 11/255, S. 19867 D).

Die Empfehlung im Bericht des 1. Ausschusses kann freilich als Selbstverpflichtung der Mitglieder des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung aufgefaßt werden, die im 11. Bundestag wieder Mitglieder dieses Ausschusses geworden sind. In diesem Sinne hat auch der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des 11. Bundestages zu Beginn seiner Beratungen über Anträge und Empfehlungen zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages aus seinem eigenen Initiativrecht gemäß § 128 GO-BT heraus diejenigen Vorlagen aus der 10. Wahlperiode wieder aufgegriffen, die Änderungen der Geschäftsordnung begehrt hatten und im 10. Deutschen Bundestag noch nicht erledigt worden waren. Diese Anträge sind im Laufe der 11. Wahlperiode durch neue Anträge, insbesondere in den Drucksachen 11/2206 bis 11/2208, überholt worden. Darauf ist auch bereits in dem Ausschußbericht auf Drucksache 11/5962 (S. 11) aufmerksam gemacht worden.

Bonn, den 8. Februar 1990

Buschbom **Wiefelspütz**

Berichterstatter





Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333